

프랑스의 지방분권 확대와 지방세제

김 은 경 (경기개발연구원)

I. 문제제기

참여정부는 지방분권을 강조하였지만 실질적인 진전은 거의 없었던 것으로 평가받는다. 지방분권이 지방정부의 자율성이 확대되는 것이라면 이를 위해서는 재정에 관해 지방의 권한이 확대되는 재정분권이 필요하며, 재정분권은 또한 안정적인 재원확보를 기초로 한다. 이러한 의미에서 지방정부가 지방 자체의 재원조달을 확대하는 것은 재정분권 및 지방분권의 전제조건이라고 볼 수 있다.

따라서 그동안 학계에서는 지방자치를 확보하기 위한 세원확대를 중심으로 한 세제개편에 대한 많은 논의가 있어왔다. 국세와 지방세의 세원배분을 전면 조정하여 지방세를 확충하는 가장 근본적인 방안부터 현행 조세체계 안에서 지방세수를 확충하는 방안 및 지방세수 확대를 위한 새로운 지방세 세원 개발 등이 주요한 쟁점이었다. 새 정부 들어 지방분권에 대한 요구는 점점 더 높아지고 있다.

지방분권 및 재정분권의 관점에서 프랑스는 성공적인 사례로 평가되고 있다. 1982년부터 프랑스는 본격적으로 지방분권을 시작하였고 2003년 헌법의 개정과 함께 프랑스는 지방분권을 헌법적 차원에서 규정하고 있는 국가이기 때문이다. 따라서 프랑스는 현재 중앙집권에서 지방분권을 강화한 지방분권의 모범적인 국가로 손꼽히고 있다. 그러나 진정한 지방분권의 확대를 위해서는 재정분권이 확립되어야 하며 이러한 재정분권을 위해서는 적절한 권한이양과 동시에 세원이 확보되어야 한다는 관점에서 과연 프랑스의 지방분권은 강화되었는지에 대한 평가가 필요하다. 또한 프랑스의 경험을 통해 지방세의 확충 없는 지방분권은 불가능한지에 대해서도 문제를 제기할 수 있다. 프랑스의 경험은

지방분권과 지방세 증대 문제를 분리하여 고찰할 필요가 있다는 것을 보여주기 때문이다.

따라서 본고는 프랑스의 분권화와 지방세제의 검토를 통해 우리나라에 대한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

II. 프랑스의 지방분권화 과정¹⁾

프랑스는 중앙집권에서 지방분권으로 성공적으로 이행하고 있는 것으로 평가된다. 프랑스의 행정은 국가가 중심이지만 지방행정은 레지옹(Région), 데парта트망(Département), 코뮌(Commune) 등으로 분산되어 있다.²⁾ 레지옹은 레지옹 계획, 경제발전, 직업훈련, 고등학교 건설 등, 데парта트망은 도로, 사회서비스, 소방, 사회보장, 중학교 건설, 농촌계획 등, 코뮌은 토지이용통제와 치안(시읍면) 등을 담당하고 있다. 또한 정치적으로는 레지옹에 지역의회(Conseil régional), 데парта트망에 도의회(Conseil général), 코뮌에 시읍면의회(Conseil municipal) 등이 각각 구성되어 있다.

이러한 프랑스의 지방행정구조는 프랑스 혁명 이후 분권화와 중앙집중화의 반복된 역사를 거치면서 만들어진 것이다. 1789년 12월 코뮌은 지방공공단체(collectivité locale)의 기본제도가 되어 당시 2,500만 인구에 38,000개의 코뮌이 있었고 국가의 한 부분(division)으로 83개의 데парта트망이 만들어졌다. 1800년에는 도지사(préfet)가 제도화되어 국가행정을 담당하게 되었다. 1871년부터 지역의회가 선출되고 코뮌은 1884년법에 의해 지방공공단체로서 지위를 인정받았다. 한편 1960년 6월 21개의 지역적 구역이 만들어졌지만, 이들은 지자체가 아니라 국가의 지역구조로서 국토개발과 경제적, 사회적 발전정책을 실행하는 것을 목적으로 하였다. 1972년 7월에 지역적 구역이 레지옹(régions)으로 대체

1) 이 장은 <http://www.colloc.bercy.gouv.fr>를 주로 참조하였다. 분권화과정을 소개한 자세한 한글 문헌으로는 백윤철·김한양(2005)을 참조하라.

2) 코뮌은 1999년 36,779개에서 2008년 36,783개, 데парта트망은 1999과 2008년 모두 100개, 레지옹은 26개이다.

되고 공시설법인(établissement public)이 되었다. 레지옹은 지역의 의원들과 이들에 의해 지명된 지자체 대표들에 의해 관련 업무들이 결정되고 집행되는 구조를 가지고 있었다.³⁾ 예를 들어 Ile-de-Franc는 1976년 5월에 만들어졌다. 이러한 과정에서 프랑스는 외형적으로만 분권화되었다.

프랑스에서 본격적인 분권화의 출현은 1980-86년이다. 1980년대에 들어서면서 5,300만명의 인구를 가진 프랑스는 유럽통합과 세계화의 진전 속에서 국가적 차원에서 공공활동의 효율성문제에 직면하게 되었다.⁴⁾ 국가는 외교, 국방, 사법, 안정 등 근본적인 역할을 담당하고 경제, 사회, 보건, 교육, 국토개발 정책 등 다양한 분야들이 지역적 차원에서 다루어질 수 있도록 조정되는 것을 시도하고 지자체는 지역 민주주의의 진정한 주체가 되기를 원했다. 따라서 공공활동의 가장 효율적인 수단으로 국가로부터 지자체의 책임성을 이양시키는 한편 시민들의 의사결정을 강화시키는 것을 목표로 분권화가 제기된 것이다.

1982년 법에 따라 주민에 의해 선출된 지방의원과 지방의원에 따라 선출된 지방의회의 장이 관선단체장의 역할을 대체하고, 국가의 일부 권한이 지방으로 이전되고 권한행사에 필요한 재원이 국가에서 자치단체로 이양되었다. 이러한 국가의 새로운 조직화는 지역 활동들에 대한 사전적인 승인체제를 없애고, 도지사의 '후견'의 역할을 법과 예산에 의한 통제로 대체하였다. 1982년 이전과 달리 지사는 더 이상 지자체의 결정이 옳은지 아닌지에 대해 평가할 수 없다.

결국 1982년 법에 따라 국가, 레지옹, 데빠르트망, 꼬뮌 사이의 일정한 권한 배분은 국가의 권한을 지자체에 이양했음을 의미한다. 1983년의 1월과 7월에는 법제정을 통해 행정적 권한의 수준을 정하여 예를 들어 꼬뮌은 운전면허발급, 데빠르트망은 법적인 사회급여, 레지옹은 국토개발 등을 담당하게 되었다.

한편 1986-2002년은 분권화 강화기간이다. 이 두 번째 단계는 법령을 완벽하

3) 그러나 이 당시 레지옹은 경제적, 사회적 개발이라는 특정한 공무를 수행하는 국가 및 중앙의 하나의 행정구획이며, 레지옹 의회는 심의기관으로 반수가 선출된 하원과 상원의원이고 나머지 반수는 도의회의원의 대표로 구성되어 주민의 직접선거에 따른 기관은 아니었다.

4) Grémion(2002)은 이 당시 프랑스의 분권화에 대한 '사회적 요구'는 주로 주요 도시에 위치한 지역 엘리트들의 작은 그룹에서 비롯되었다고 지적한다. 분권화가 일반 시민들이나 광범위한 대다수의 지역선출 관료들에 의해 지지되는 것이 아니었다는 것이 그의 평가이다.

게 만들거나 보완하는 일련의 조치들에 의해 특징지어진다. 공공행위가 사회의 변화에 따라 좀 더 잘 조율하기 위해 분권화의 새로운 단계가 필요하게 된 것이었다. 예를 들어 도시계획 등과 관련하여 일종의 권한행사를 용이하게 하기 위한 조치가 취해졌으며, 국가의 지자체에 대한 재정 할당 배분메커니즘은 인구가 가장 적은 꼬뮌과 데빠르트망이 인구 기준에 의해 더 이상 차별을 받지 않도록 수정되었다.

2003년부터는 지방분권이 본격적으로 법의 형태를 띠고 제도화되기 시작하였다. 2003년에는 ‘프랑스공화국의 분권조직에 대한 법안(projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République)’이 통과되었다. 또한 2003년 3월 개정된 헌법에서는 프랑스의 제도는 분권화되어진다고 규정되어 있고 개정된 72조에 따르면 지방자치단체는 권한을 행사하기 위해 지역에 적합한 규칙을 만들 수 있도록 하고 있으며 상위법률의 테두리 내에서 하나의 목적달성을 위해 일정기간동안 하위법률에 이반되는 행동을 할 수 있다.⁵⁾ 또한 지방자치단체간에는 다른 자치단체를 통제할 수 없다. 또한 보충성의 원리에 기초하여 지방자치단체는 그 수준에서 가장 적합하게 행사할 수 있는 모든 권한에 대한 결정할 자격을 가진다. 더욱이 지방자치단체의 명령제정권(pouvoir réglementaire)이 인정되어 자치입법권이 강화되었다. 나아가 재정자주권으로 과세자주권, 재정지출의 자주성, 중앙권한의 이양과 재원의 동시이양, 지방자치단체간 재정조정제도의 존속 등을 명시하고 레지옹 차원에까지 결과에 구속을 받는 주민투표제를 도입하였다.

2004년 8월 제정된 ‘지역의 자유와 책임에 관한 법(loi "libertes et reponsabilites locales)’은 분권화의 새로운 단계를 연 것으로 평가된다(Ministere de l'Interieur de la Securite Interieure et des Libertes locales, 2004). 지역민주주의 혹은 근접성(proximité)을 강조하면서 지자체들이 그들의 노하우를 보여주고 국가가 스스로의 임무에 집중할 수 있도록 한다는 것이다.

5) Phillipe(2004)은 2003년 헌법개정의 주요한 원리로 첫째, 공화국의 분권화된 조직화가 공식적 인정과 72조에서 실험(experimentation, 지방정부에게 특정 프로그램을 수행하기에 적절하게 만드는 규칙)과 보충성(complementarity, 지역당국에 유리한 원칙)의 새로운 두 가지 원리 도입을 지적하고 있다

분권화가 확대되면서 지방정부는 중앙정부에 의해 많은 권한을 이양받았다. 예를 들어 레지옹은 경제발전과 직업교육에 책임을 지고 국가와 협력하고 데빠르트망의 권한을 존중하면서 지역의 인프라스트럭처와 교통수단을 꼬뮌과 협력하여 발전시킨다. 데빠르트망은 17,000 km(고속도로와 마찬가지로 9,000 km는 국가에 의해 관리)의 이른바 이차적이라고 부르는 국가도로를 관리한다.

〈표 4〉 지자체 수준별 업무

꼬뮌	데빠르트망	레지옹
위생 공공주거 배분 음용수 배분 가정 쓰레기 제거 공립학교관리 (12살까지 아동) 도시계획 등	공공부조(아동, 청소년, 노인, 장애인 등) 사회적 통합을 위한 최소수입(RMI)의 배분 중학교 관리(12-15세 학생) 의학-사회적 보건(박신) 기관 설립 제2차 국도의 행정도로관리 등	경제개발(지역스킵, 기업에 대한 지원 등...) 직업교육 및 견습 (지역계획, 지역 프로그램 ...) 고등학교 관리(15-18/19세 학생) 등

분권화 확대과정에서 프랑스의 꼬뮌은 더욱 확장되었다. 2006년 1월 1일 기준으로 6,300만 인구를 가진 프랑스는 36,782개의 꼬뮌을 가지고 있으며 전체 인구의 절반이 10,000명의 이상의 꼬뮌에 거주(874개)하고 10,000명 미만은 35,908개이다. 사실 꼬뮌은 프랑스의 역사적 산물이다. 따라서 꼬뮌의 수를 줄이는 것은 어렵고 꼬뮌간 이해관계를 같이 가지는 꼬뮌들의 자발성에 근거한 협력 구조가 행정의 효율성을 위하여 필요하였다. 바로 꼬뮌간 공시설법인 (établissements publics de coopération intercommunale, EPCI 혹은 꼬뮌 그룹, groupements de communes)이 또 하나의 지자체를 구성하는 것이다. 이러한 꼬뮌 연합은 1992년에 지역경제발전을 위한 협력, 공간개발 등 경제, 사회, 환경 문제를 해결하기 위한 기능을 하도록 허용되었다. 1999년에는 복잡한 규정들

을 단순화하고 법적 규정을 통해 EPCI는 더욱 발전되게 되었다. 2006년 1월 1일 기준 프랑스는 고유한 예산을 가지는 2,573개 EPCI(2,389개의 communautés de communes, 164개의 communautés d'agglomération, 14개의 communautés urbaines, 6개의 syndicats d'agglomération nouvelle)가 있다.

III. 분권화에 따른 재정분권

분권화에 따른 중앙정부의 지방으로의 권한이양은 필연적으로 재정적 지원을 요구한다. 1982년 3월의 분권화조치로 인한 권한의 이전에 따라 프랑스는 재정보조금을 신설하고 일부 세금을 지방자치단체로 이전하였다. 새롭게 재정보조금으로서 지방자치일반교부금(dotation générale de décentralisation)을 신설하여 1987년 이후에는 국가의 경상종합교부금과 같은 비율로 인상시켰다. 또한 1983년 12월 법을 제정하여 레지옹은 자동차등록세, 데빠르트망은 자동차세, 특별자동차세, 건물등록세 등을 이전받았다. 반면 꼬뮌은 국가의 지방자치단체 간의 권한배분에 의해서 새로운 권한을 받았지만 재원적인 면에서는 레지옹과 데빠르트망의 지원을 받기로 되었기 때문에 국세이전의 혜택을 받지 못하였다.

한편 지방자치단체의 건전한 재정운용을 위해 지방회계원(Chambres régionale des comptes)이 1983년부터 설치되었다. 1983년부터 프랑스 전역과 해외영토의 25개의 지방회계원은 지자체의 회계검사 뿐만 아니라 예산과 재정운영에 대한 견제역할을 하고 있다. 즉 프랑스는 지방자치단체의 예산과 재정운영에 대한 통제를 통해 지방재정의 건전성을 유지하는 정책을 선택하였다. 한편 지자체의 재정적 자율(l'autonomie financière)은 헌법에 의해 보장된다. 2004년 7월법은 한 지자체의 재정자율은 재원전체로서 대출을 포함하지 않은 그자신의 재원총액으로 평가된다고 명시하고 있다.

사실 지자체의 재원은 다양하지만 스스로의 비용을 채우기에는 부족하다. 2003년 기준 평균적으로 꼬뮌의 재정자립도는 56%, 데빠르트망의 자립도는 57%, 레지옹의 재정자립도는 36%이다. 이러한 지방자치단체의 재정자립도 부

죽을 프랑스는 지방세의 확충이 아니라 국가의 지방으로의 재정이전으로 보완하는 정책을 취하고 있다.

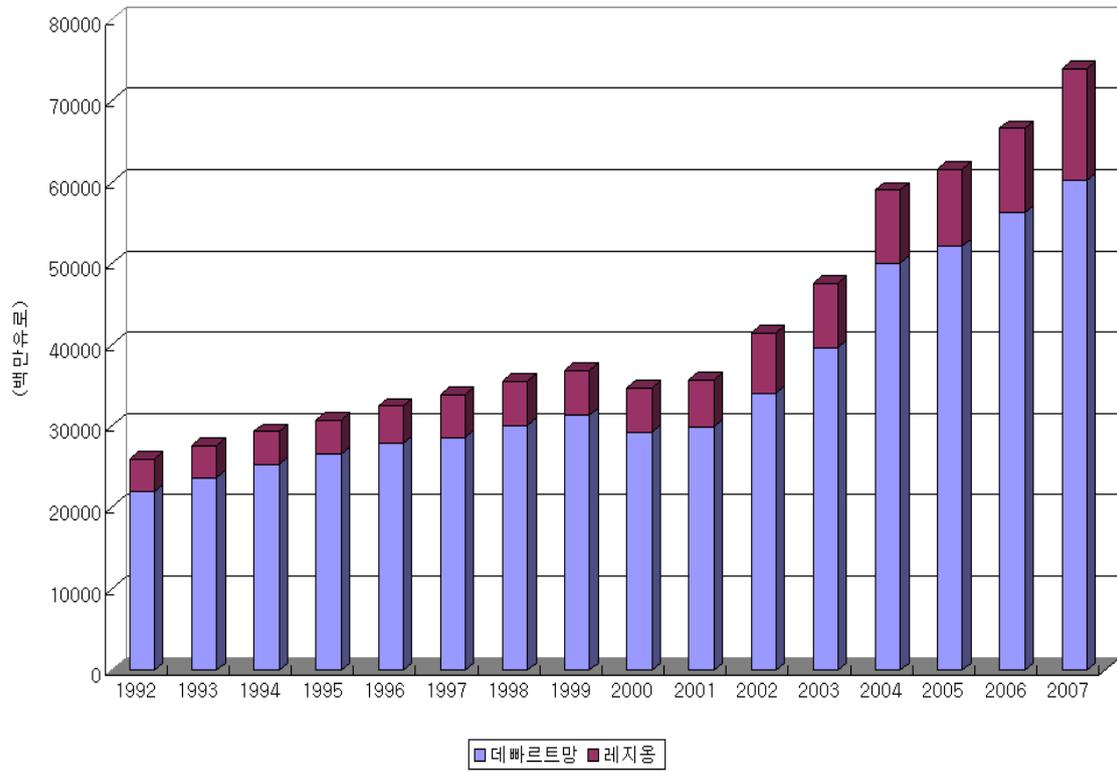
따라서 국가의 지방으로의 권한이양과 함께 그에 따른 재원 지원은 헌법에 의해 보장되고 있다. 즉 개정 헌법은 지역 당국에게 재정적 자율을 부여하고 있다. 제72조의 2에 따르면 첫째, 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 자주재원을 부여받는다. 둘째, 지방자치단체는 조세수입의 전부 또는 일부를 받을 수 있다. 법률은 법률이 정하는 한도 내에서 지방자치단체가 과세물건 및 세율을 결정하도록 허용할 수 있다. 셋째, 조세수입 기타 지방자치단체의 고유재원은 지방자치단체의 종류별로, 전체수입중 일정한 비율을 유지하도록 하여야 한다. 넷째, 국가와 지방자치단체간의 권한이전은 이에 상응하는 자원배분이 따라야 한다. 지방자치단체의 권한의 신설 및 확대가 동 자치단체의 재정지출을 증가시키는 경우에는 법률에 의하여 이에 필요한 자원을 배분하여야 한다. 다섯째, 지방자치단체간의 형평성을 제고하기 위한 지방재정조정제도에 관하여는 법률로 정한다.

더욱이 2004년 8월의 ‘지역의 자유와 책임에 관한 법(loi "libertes et reponsabilites locales)’법에 의해 규정된 재정적 보상은 이전의 중립성, 이전되는 자원의 포괄적인 보상, 이전된 권한에 따른 비용 증진은 그에 필요한 재원의 동시적 증진 필요, 권한의 행사로부터 결과 되는 비용의 증진은 총합은 부처간 부렁에 의해 확증되어야 하는 것 등 4가지의 기본원리에 근거한다고 제시하고 있다. 즉 원칙적으로 재정적 보상은 국가가 지자체로의 재정적 자원배분에 따라 이루어져야만 한다는 것이다. 따라서 국가는 650억 유로 이상의 전반적인 운영보조금(dotation globale de fonctionnement, DGF)을 지자체에게 제공하며 이는 국가 예산의 20%에 달한다. 또한 국가와 지자체간의 다년 계약에서는 국가의 교부금을 물가상승률의 발전과 연동시키고 있다. 한편 2004년법은 EPCI도 지원하고 있어 EPCI를 촉진시키는 기능도 하고 있다.

재정적 지원의 확대를 통한 지방정부의 재정권한 확대라는 관점에서 중앙의 지방에 대한 지원을 법제화한 헌법개정과 법률적 보원은 지자체로의 이전재원의 확대로 나타난다. <그림 1>에서 보이듯이 최근 지자체로의 이전 지출이 급격하게 증가하고 있는 것이다. 이러한 이전지출의 증가는 결국 지방정부의 수

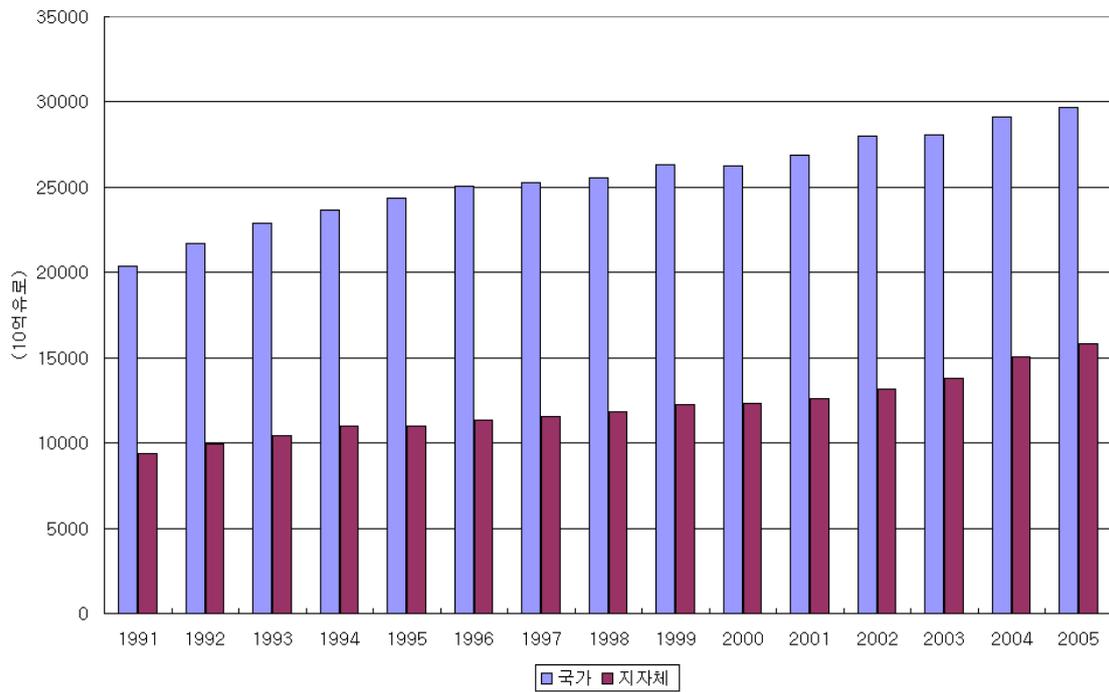
입 증가로 나타난다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 지자체로 이전된 지출 추이

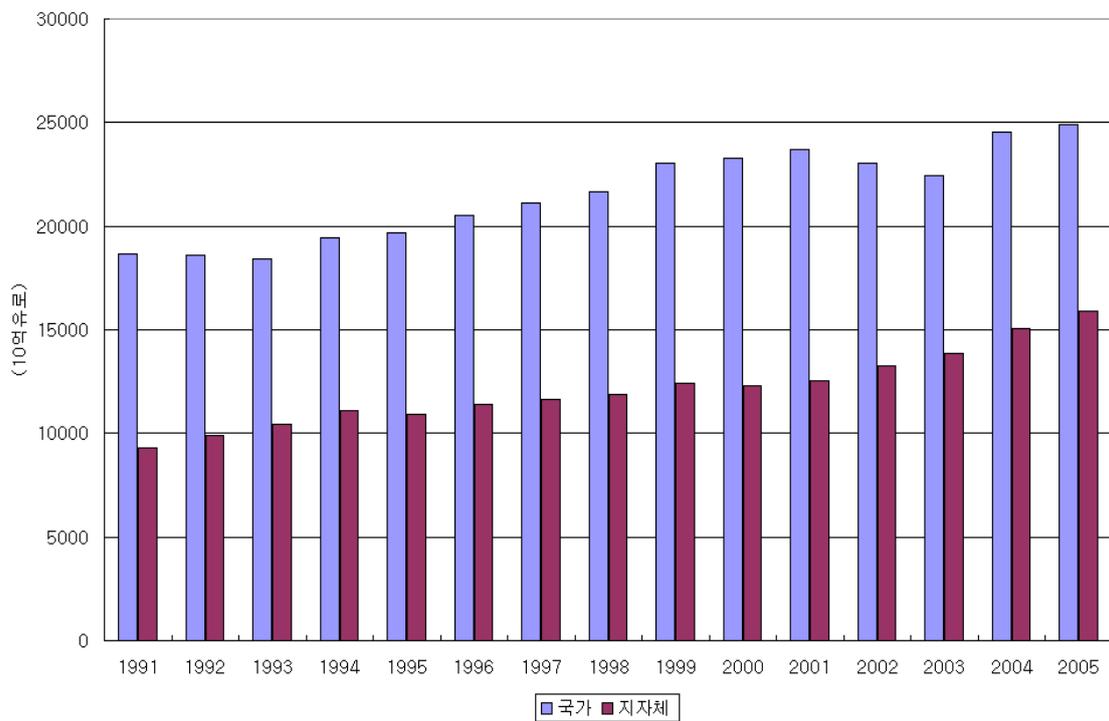


자료: Direction générale des collectivités locales.

〈그림 2〉 총지출



〈그림 3〉 총수입



그러나 지자체 재정에 대한 중앙의 통제는 다양한 통로에서 이루어지고 있다. 정부는 지방자치단체의 재정에 대해 사전통제(contrôle à priori), 동시통제(contrôle concomitant), 그리고 사후통제(contrôle à posteriori)를 한다. 사전통제는 지방자치단체의 재정결정이 실행되기 전의 개입으로 중앙정부가 지방정부의 결정자체에 반대하여 자치단체의 재정결정 집행을 금지하는 것이며, 자치단체의 재정자치의 개념과는 완전히 상반되는 것이다.⁶⁾ 동시통제는 지방자치단체의 재정행위가 있을 때의 개입으로서 재정결정 절차의 한 단계에 포함되는 것이다. 이 절차상의 단계는 자치단체 결정에 영향을 미칠 수 있는 비합리성을 순간적으로 포착할 수 있으며 비합리성의 문제가 심각할 때 통제기관에게 자치단체의 행위에 반대할 수 있게 함과 동시에 비합리성의 문제가 해결될 때까지 자치단체의 일부 재정운동을 일시적으로 지연시킬 수 있다. 동시통제의 가장 전형적인 유형이 국가공무원인 공공회계사(comptable public)가 자치단체의 지급명령자(ordonnateur local)에게 일정 금액의 지출을 통제하는 것이다. 사후통제는 자치단체의 새로운 결정이 이미 존재하는 법률적 체계에 부합되는지를 실행 후 확인하며 이와 같은 확인과정이 형평성과 객관성을 확보하고 있는 행정재판소에 속하게 되었다. 따라서 지방자치단체의 모든 행정행위처럼 예산이나 재정행위도 행정통제의 정상적인 절차에 속하고, 동시에 특별기관인 지방회계원이 개입하는 예산통제라고 지칭하는 특별 절차에도 포함된다.

IV. 프랑스 지방세제의 특징

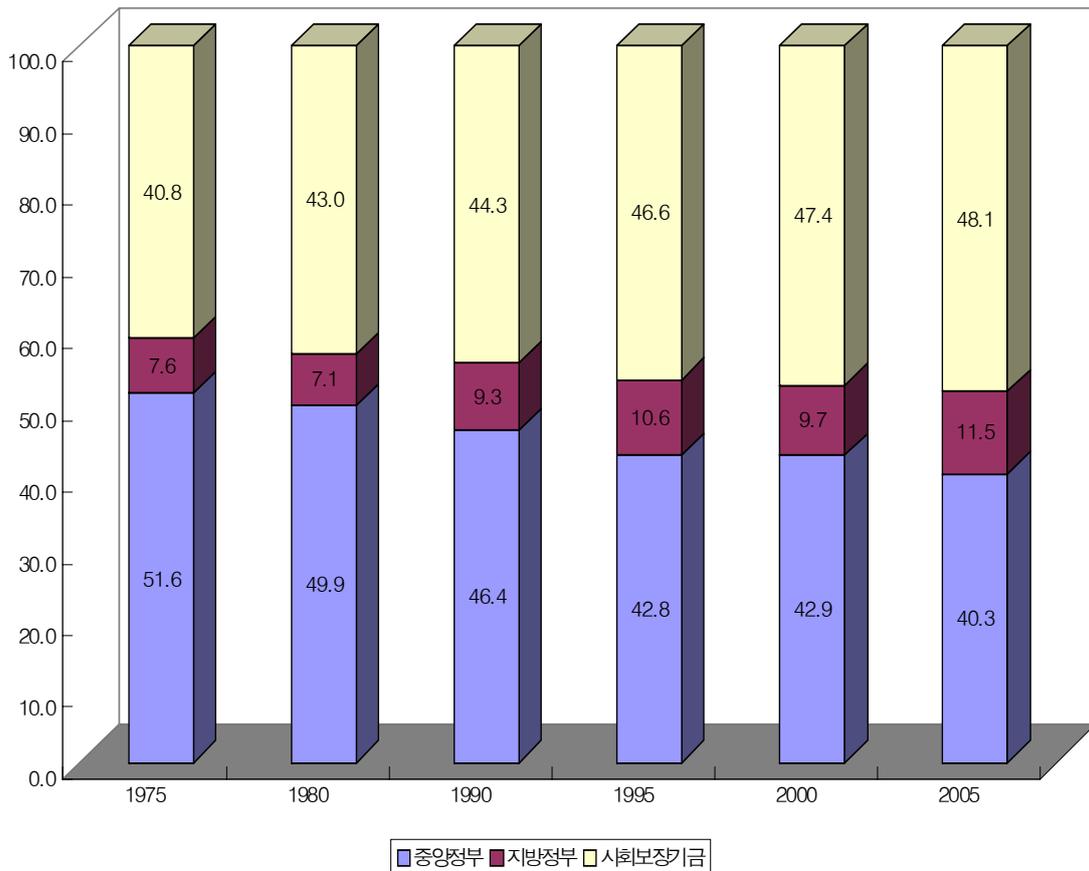
프랑스의 세제는 매우 중앙집권적이다. 조세체계는 국가와 지방간 세원분리방식으로 중앙정부는 소득세·법인세·부가세·관세 등, 지방은 대지세·사업세·전기세·자동차면허세 등을 징수하며 국세비중은 2005년 기준 77.7%에 달한

6) 프랑스에서 사전통제는 1982년 3월 2일의 법 공포 전까지 존재하여 중앙정부의 지방대표자인 관선도지사(préfet)가 예산과 재정면에서 지방자치단체의 일부 결정에 대해 사전승인권력을 가지고 있었다. 1982년의 법 제정 이후 도지사는 지방자치단체의 예산행위를 포함한 행정행위에 대해 행정통제를 실시할 수 없게 되었다.

다. 따라서 국세중심의 세제구조를 가지지만, 1990년대 이후 지방세의 비중은 지속적으로 높아지고 있으며 특히 국세비중은 1970년대에 비해 현저하게 낮아졌다.

〈그림 4〉 세입구조 추이

(단위:%)



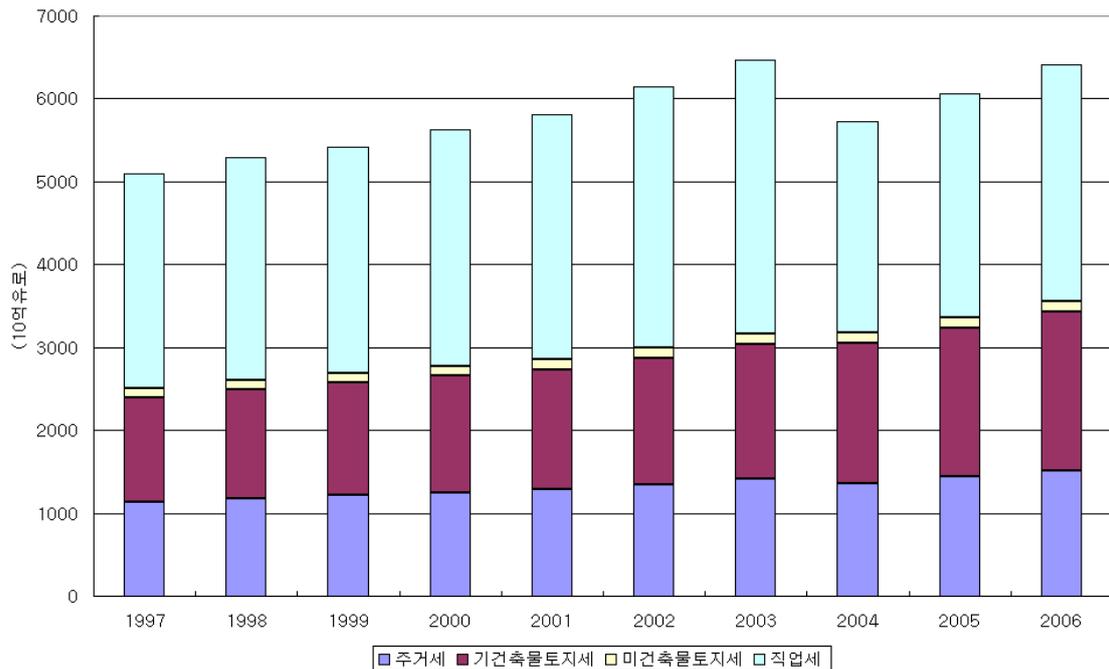
자료: OECD

그러나 분권화의 확대는 지방세의 근본적인 개혁을 초래하지는 않았다. 지방세는 주거세, 기건축물토지세, 미건축물토지세, 직접세 등 4개의 직접세가 대표적이며 지방세수 전체의 80% 정도를 차지하고 있다.⁷⁾ 이들 지방 직접세는

7) 지방정부의 세입은 그 외에도 기타 국가보조금, 교부금, 지방채, 수익사업을 통한 사용료, 세

이미 1790년과 1791년에 국세로 만들어졌다가 1914-1917년의 세제개혁기간에 지역으로 이전된 조세들이다. <그림 5>를 보면 직업세의 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 결국 지방정부의 재원은 이들 4개의 세수가 어느 정도 되는가에 따라 결정된다.

<그림 5> 지방4세의 추이

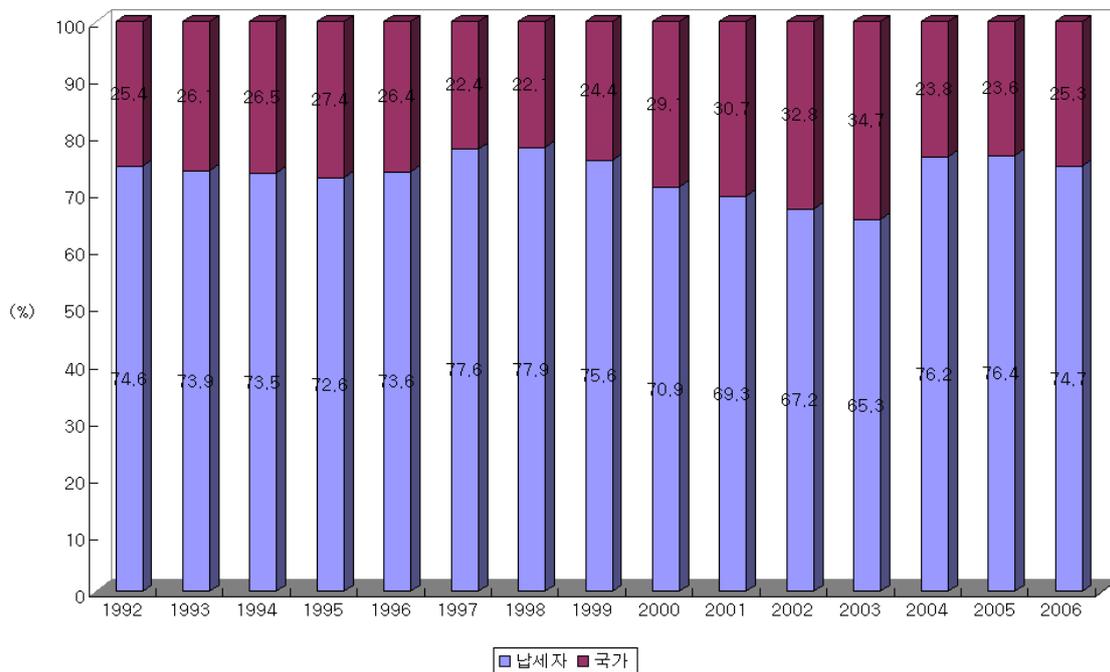


한편 지방 4세는 국가에서도 일부 부담하는 형태로 되고 있어 2004년 이후 DGF가 만들어지면서 줄기는 했으나 여전히 20% 이상의 비중을 차지하고 있다.

프랑스의 지방자치단체는 조세를 설치할 수 있는 권한이 없어서 조세를 신설하는데 있어서 자치단체의 참여를 배제하고 있다. 그러나 임시세(taxe facultative)라는 제도는 모든 지방자치단체가 반드시 임시세를 사용하도록 강제 규정한 것은 아니지만 자치단체가 법률이 정한 사항들을 지키면서 이 임시세

외수입 등으로 구성된다.

〈그림 6〉 국가와 납세자가 담당하는 지방 4세의 자원 비중



를 사용할 수 있다. 반면 프랑스 지방자치단체가 지방세를 설치하는데 있어서 독자적 권한은 없지만 사용료와 부과금 같은 지방수입에 대해서는 완전한 권한을 가지고 있다. 이는 자치단체가 행하는 지방서비스와 관계가 있으며 서비스 혜택자와 연관이 있는 것이다. 사용료나 부과금의 경우에는 자치단체가 과세주체와 부과할 서비스가격을 결정하기 때문에 자치단체가 과세대상을 결정한다고 할 수 있는데 반면 지방세의 경우에는 과세대상 결정에 있어서 자치단체는 어떠한 권한도 행사하지 못한다.

한편 지방자치단체는 일부 지방세 종목의 과세대상을 조정할 권한을 가지고 있으며 지방세의 적용대상과 임시 또는 완전 세금면제를 승인할 권한을 가질 수 있다. 또한 여러 가지 과세대상의 공제를 통해 일부 지방세의 표준액을 축소시킬 수 있다. 이는 주거세와 관련되는 것으로서 모든 지방자치단체가 이 권한을 행사할 수 있으며, 영세층을 위한 사회정책을 실현하는데 그 의의가 있다. 이와 반대로 일정 세금의 표준을 증대시킬 수도 있는데, 이는 꼬뮌의 경우에 미건축물토지세의 임대비를 200% 한도 내에서 조정하게 함으로써 일부 소유자의 과도한 토지 소유를 막고 일정 지역의 도시화를 촉진하기 위해 그들의

토지를 처분하게 하는 것을 목적으로 한다.

그러나 결국 프랑스의 지방세는 국가의 법에 의해 설정되며 세율을 결정하는 것은 부분적으로는 지방이 하지만 결국 국가의 제약으로부터 벗어날 수는 없다. 예를 들어 지방자치단체는 국가 평균을 훨씬 초과하는 세율을 적용할 수 없으며 기업 및 시민들에 대한 불평등한 조세 증가 및 조세삭감도 금지된다. 또한 중앙정부로부터의 자금 배분을 받을 때 사용되는 기준 중의 하나인 이른바 “재정적 노력”이라는 지표는 지역행정당국이 residency tax(과세표준은 residence의 rental cost)처럼 거주민들에 대한 조세부과의 정도를 보여주는 것이다. 더욱이 residency tax 의 삭감이 있으면, 기업관련 조세도 비슷한 혹은 더 큰 비율로 삭감되어야만 한다.

지역정부 가운데 꼬뮌은 가장 높은 지방세수 비중을 보이고 있어 지방세와 관련하여 레지옹이나 데парта트망에 비해 더 많은 재정분권을 향유한다고 볼 수 있다. 지방세 부과는 국가의 제약하에서 지방의회가 결정하면 중앙정부가 합법성을 확인하는 과정을 거치지만 지방4세와 특별세의 창설을 각 꼬뮌의 지방의회가 주어진 상황에 따라 독자적으로 결정할 수 있기 때문이다. 예를 들어 주거세의 기초공제도 일정 범위 내에서 꼬뮌이 독자로 설정할 수 있고 법정 임의세에 대해서도 과세 여부를 선택할 수 있어 꼬뮌의 과세자주권은 상당정도 확보되어 있다.⁸⁾

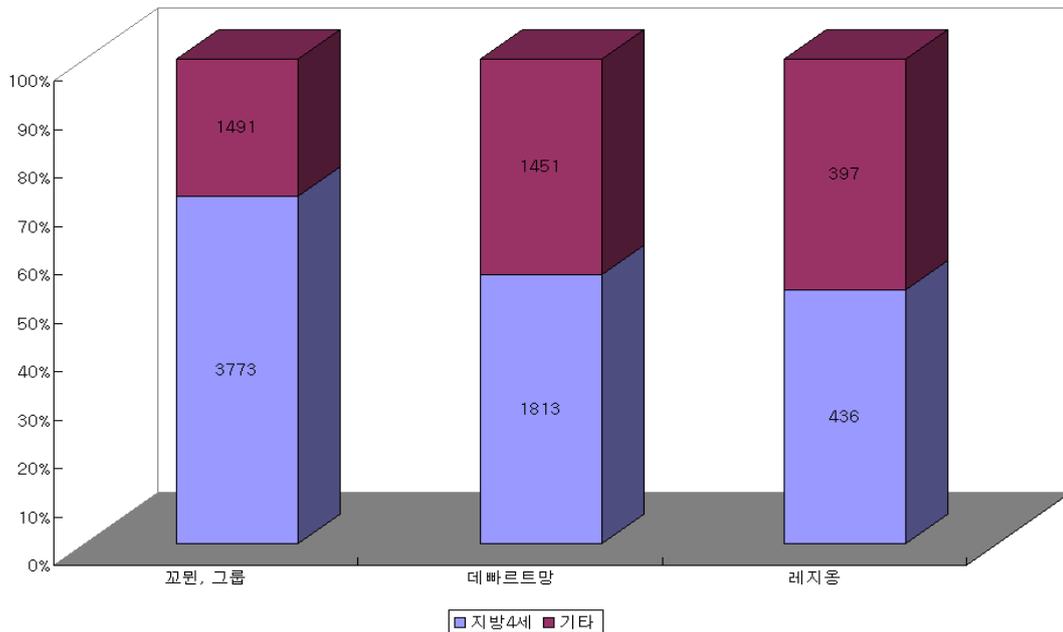
V. 결론 및 정책적 시사점

프랑스는 2003년의 헌법 개정으로 선도적으로 지방분권을 선도해 나가는 국가로 손꼽히고 있다. 백운철·김한양(2005)은 다음과 같이 프랑스 지방분권의 특징을 지적한다. 첫째, 조직개혁 내지 사법적 통제로 지방자치체에 대한 국가

8) 꼬뮌의 법정 의무세는 직접세로 지방 4세, 간접세로는 흥업세, 음료판매허가세, 수렵허가인지세 등이 있다. 세율은 전년도에 데парта트망 내에서 확인된 꼬뮌 평균 세율의 2.5배 이상은 안 된다. 그 외 법정 임의세로 지방정비세, 주차장비건설세, 건축기준초과세, 전기세, 대재세, 광고게시세, 고정광고세, 카지노수익세, 불링장세, 미네랄워터세, 리프트세 등이 있다.

〈그림 7〉 지자체의 세입 구조(2007년 기준, 도시계획관련 조세 제외)

(단위: 10억유로)



의 사전통제를 사후적 통제인 적법성 심사 및 레지옹회계원에 의한 재정적 통제만이 행해진다. 둘째, 지방으로의 대폭적인 권한이양, 셋째, 재정개혁으로 권한이양에 따른 재정부담 증가분을 보상하기 위한 자원 이양, 넷째, 지방자치단체의 행정기구의 정비와 인재확보를 목적으로 지방공무원 제도의 개혁, 다섯째, 지방의회 및 의원에 관한 개혁으로 원칙적으로 무보수인 지방의회 의원의 직무에 대하여 일정한 보수 지불 등을 지적한다. 또한 성공 원인으로 대부분 이미 시작되고 있는 변화를 추진한 것이라는 점과 문제점으로는 지방자치단체의 격차 확대, 소수에 의한 지방권력 독과점, 반대세력이 존재하지 않는 지방의회, 권한분담의 혼란에 의한 무책임체제, 시민참여의 지체 등을 지적한다.

즉 프랑스의 경험은 재정통제 및 자원배분의 측면에서 특정보조금을 분권화를 위한 교부금 방식으로 대폭 전환하여 자치단체의 자율성을 확대하고 중립적인 재판기관인 지역회계원을 신설하여 사후 통제를 하면서 지자체의 예산절차와 회계에 대한 개혁을 통하여 접근성, 투명성을 강화하였다는 점이다.

그러나 프랑스의 경험을 지방분권 및 재정분권의 확대로 평가되었을 때 가장 근본적인 쟁점은 지방세의 비중이 낮아도 분권을 할 수 있는가와 중앙정부

의 재원에 대한 의존도와 분권의 관계의 문제이다. 전자의 경우 일반적으로 자주재원의 확보 없이 지방분권은 어렵다는 것이 일반적인 견해였다. 따라서 우리나라에서도 국세, 지방세의 조정을 통해 지방의 자주재원을 확충하는 것이 지방분권을 위해 선행되어야 할 과제로서 제기되었다. 그러나 프랑스와 같이 재원이양은 없었으나 중앙정부의 재원에 근거한 지방으로의 권한이양을 하는 것이 지방분권의 확대에 평가된다면 이는 향후 지방분권의 강화에 있어서 다른 전략을 취해야 함을 의미한다. 즉 특별지방행정기관의 이양과 동시에 교부세율을 높여 중앙정부의 재원을 좀 더 확보하기 위해 노력해야 한다는 것을 의미한다. 후자의 문제는 결국 전자의 논의와 직접 연결된다. 즉 중앙정부에 대한 재원의존이 분권에 악영향을 끼치지 않을지의 문제이다. 이제까지의 경험에서 드러났듯이 중앙의 재원을 더 많이 확보하기 위해서는 실제 분권이 필요하지 않다. 분권은 결국 재정적 측면에서의 자율성을 동시에 의미하기 때문에 재원조달을 자율적으로 할수록 자율성이 높아지기 때문이다. 따라서 향후 지방분권 확대 전략의 일환으로 세제개편은 과연 어떻게 해야 되는지에 대한 고민이 필요할 것이다.

한편 프랑스가 지방분권이 잘 발전되었고 취약한 지방세 기반이 분권의 걸림돌이 되지 않을지라도, 실질적인 지방분권의 관점에서 프랑스 지방분권 확대 과정에서의 한계점은 여전히 남는다.

무엇보다도 중요하게 지적되어야 할 것은 분권화에 맞추어 근본적인 지방세제 개혁이 이루어지지 않았다는 것이다. 지방분권의 관점에서 지방재정을 위한 세수입을 안정적으로 확보하는 것은 매우 중요하다. Oates(1993:240-242)에 따르면 재정분권화는 중앙집권적 상태에서 확일적으로 결정하는 것보다 지역 특성을 고려한 결정을 통하여 사회후생을 향상시킬 수 있다. 이는 지방자치단체들에게 독립적인 자주재원이 필요하다는 것과 지방자치단체가 실제적이고 효과적인 재정자율성을 가지려면 자주재원의 비율을 높여서 재정지출의 결정에 있어서 중앙정부로부터 독립성을 획득하면서 동시에 책임성(accountability)을 가지는 것을 의미한다. 그러나 프랑스의 경우 권한이양으로 행정적, 정치적 분권화는 어느 정도 확보된 반면 지방세수의 비중이 낮아 여전히 중앙정부의 재정지원을 필요로 하고 있다. 또한 지방세수를 확충하는 방식은 지방4세의 세

율을 조정하는 방식이지만 이 또한 중앙정부의 상한선에서 정해져야 하는 것이다. 따라서 프랑스의 재정분권은 재원조달적 측면에서 여전히 불충분하며 이는 지방세의 근본적인 개편이 없이는 요원한 일이다. 프랑스 지방자치단체의 과세자주권은 여전히 부족하다고 평가된다.

둘째, 중앙정부가 포괄보조금으로 지원하기 때문에 현재 지방세의 비중이 낮은 것이 분권과 지역발전사업을 저해하지 않는다고 할지라도 이는 중장기적으로 한계에 봉착할 수밖에 없다. Leibfritz and O'Brien(2005)도 지적하였듯이 중앙정부 재정의 지속가능성(sustainability)의 문제가 있기 때문이다. 특히 중앙정부의 재정적 지원은 지자체들이 징세나 세제개혁에 대한 노력을 축소시킬 가능성이 크며 이는 곧 시간이 지남에 따라 중앙정부의 재원에 의존하려는 경향을 증대시키게 된다. 따라서 각 지자체가 분권적 원칙에 근거하여 지속적으로 지역의 발전을 유도하고 중앙정부의 재정건전성을 강화하기 위해서도 직접적 재정지원방식은 중장기적 관점에서 축소되어야 한다.

셋째, 프랑스의 지방세제에 있어서 직업세와 같이 레지옹, 데парта망과 꼬뮌에 의해 세율이 각각 설정되고 국가법에 의한 한계 내에서 움직이는 것은 결국 납세자의 세부담을 증가시킬 수 있다. 특히 직업세는 특히 대규모 자본집약적 기업에 집중될 것이며, 기업의 이윤상황과 직접적으로 연계되어 있지 않아 기업에 미치는 부담이 크게 된다. 따라서 기업에 대한 이러한 과세체계는 지역 기업들의 경제적 활동을 위축시킬 수 있으므로 이의 합리적 개선이 필요할 것이다.

넷째, 직업세가 가장 중요한 지방의 세원인 경우 세수적 측면에서 지역간 격차는 상대적으로 높을 수밖에 없기 때문에 이를 지방재정조정제도로만 해결하려 해서는 안 되며 기본적으로 지방간 세수격차가 적은 세원을 발굴해야 할 것이다. 수직적 지방재정조정제도는 중앙정부의 재정부담을 가중시킬 수 있다. k 따라서 세제 구성을 재조정하여 각 지역간 격차가 최소화될 수 있는 세제들의 그룹을 발굴하여 활용하는 것이 타당하다.

그러나 몇 가지 한계에도 불구하고 프랑스의 경험은 향후 우리나라의 지방분권 및 그에 걸맞는 지방세제 개편을 위한 유효한 교훈을 제시해준다. 즉 프랑스와 같이 근본적으로 헌법에서 지방분권을 명시화하는 것이 필요하다는 것

이다. 그리고 계속적으로 자주세원확충을 위한 노력을 해 가면서, 단기적으로 필요한 중앙정부의 지원은 포괄보조금의 형태로 이루어져야 지역의 자율성과 창의성을 최대한 살릴 수 있다는 것이다. 또한 모든 규제와 마찬가지로 사전적으로 적용하는 것이 아니라 사후적인 성과평가에 근거하여 지방자치단체에 대한 예산이 배분되어야 할 것이다. 그리고 지방자치단체의 예산 및 회계를 평가하기 위해서는 중앙정부가 아니라 최대한 민간전문가를 중심으로 심의회나 평가회가 구성되어야 할 것이다. 마지막으로 지방분권에 따른 재원확보를 중앙정부의 재정지원을 통해 할 것인지 전면적인 세제개편을 통해 할 것인지에 대한 지방자치단체들의 합의가 필요할 것이다.

참고문헌

- 백윤철·김한양(2005). 프랑스 지방분권의 현황과 조류, 토지공법연구 제29집, pp. 313-331.
- Direction générale des collectivités locales, 각 연도 통계.
- Grémion, C.(2002), Local Government Development in France: Comparison with Japan, Japanese Journal of Political Science 3(1), pp.71-89.
- Leibfritz, W. and O'Brien, P.(2005), "The French Tax System: Main Characteristics, Recent Developments and Some Considerations for Reform", OECD Economics Working Papers, No.439, OECD.
- Ministere de l'Interieur de la Securite Interieure et des Libertes locales(2004), Lettre d'information de la Direction generale des collectivites locales, N. 99 septembre 2004.
- Oates, Wallace E., 1993, "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, Volume XLVI, No.2.
- OECD, Revenue Statistics, 각년도.
- Phillipe, X.(2004), France: The amendment of the French Constitution "on the Decentralized Organization of the Republic", *Developments*, Volume 2, Number 4, pp.691-722.